

Prof. Dr. Markus Müller  
Ordinarius an der Universität Bern

# **Bernische Verwaltungsrechtspflege**



Stämpfli Verlag AG Bern · 2008

# Inhalt

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	XVII
Literaturverzeichnis	XXVII

<b>1. Kapitel: Einleitung und Begriffe</b>	<b>1</b>
I. Vorbemerkungen	1
1. Verfahrensarten im Überblick	1
2. Doppelte Funktion des öffentlichen Verfahrensrechts	1
3. Grundlagen des öffentlichen Verfahrensrechts im Kanton Bern	3
II. Begriffe	5
1. Öffentliches Verfahrensrecht	5
2. Ursprüngliche und nachträgliche Verwaltungsrechtspflege	5
3. Streitige und nichtstreitige Verfahren	6
4. Verwaltungsinterne und verwaltungsexterne Rechtspflege	7
<b>2. Kapitel: Grundlagen</b>	<b>9</b>
I. Vorbemerkungen	9
1. Umfassender Geltungsbereich des VRPG	9
2. Vorbehalt des Bundesrechts	9
II. Behördenbegriff	11
1. Vorbemerkung: Behörden als Staatsorgane	11
2. Organe der zentralen und dezentralen Kantonsverwaltung	12
3. Organe der zentralen und dezentralen Gemeindeverwaltung	13
4. Private	14
5. Verfügende Verwaltungsorgane	15
6. Verwaltungsjustizbehörden	16

## *Inhalt*

III.	Zuständigkeit	16
	1. Allgemeines	16
	2. Zuständigkeitsarten	17
	3. Zuständigkeit als Verfahrens- bzw. Prozessvoraussetzung	19
IV.	Ausstand, Ablehnung	26
	1. Allgemeines	26
	2. Ausstands- und Ablehnungsgründe	27
	3. Zuständigkeit für Entscheid über Ausstand und Ablehnung	31
V.	Verfahrensbeteiligte	32
	1. Allgemeines	32
	2. Parteien	32
	3. Sonderstellung der Vorinstanz	39
	4. Beiladung	43
	5. Streitgenossenschaft	47
	6. Intervention	48
	7. Vertretung	49
	8. Parteiwechsel und Rechtsnachfolge	50
<b>3.</b>	<b>Kapitel: Verfahrensgrundsätze</b>	<b>51</b>
I.	Vorbemerkungen	51
II.	Rechtshängigkeit	51
	1. Begründung durch Gesuch	51
	2. Begründung durch Beschwerde	52
	3. Begründung von Amtes wegen	52
III.	Vereinigung und Trennung von Verfahren	53
	1. Allgemeines	53
	2. Vereinigung	53
	3. Trennung	54
IV.	Feststellung des Sachverhaltes	55
	1. Untersuchungsgrundsatz	55
	2. Mitwirkung der Parteien	56
	3. Beweisverfahren	58
V.	Anspruch auf rechtliches Gehör	60
	1. Umfang	60

## *Inhalt*

2. Formelle Natur	63
3. Heilung	64
VI. Noven	64
1. Begriff	64
2. Neue Tatsachen und Beweismittel	65
3. Änderung von Rechtsbegehren und Klagegrund	66
VII. Vorsorgliche Massnahmen	69
1. Allgemeines	69
2. Voraussetzungen	71
3. Verhältnis zur Hauptsache	72
4. Rechtsmittel	73
5. Schadenersatz und Sicherstellung	75
VIII. Form und Sprache des Verfahrens	76
1. Form	76
2. Sprache	79
IX. Öffentlichkeit der Verhandlung	82
1. Allgemeines	82
2. Publikumsöffentlichkeit	83
3. Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip	85
X. Einstellung, Abschreibung und Aufhebung des Verfahrens	86
1. Einstellung des Verfahrens	86
2. Abschreibung eines Verfahrens	87
3. Aufhebung des Verfahrens von Amtes wegen	90
XI. Fristen	92
1. Allgemeines	92
2. Fristberechnung	92
3. Fristwahrung	93
4. Fristerstreckung	94
5. Wiederherstellung der versäumten Frist	95
XII. Zustellung und Eröffnung	96
1. Allgemeines	96
2. Art der Eröffnung	97
3. Mangelhafte Eröffnung	99
XIII. Verfahrensdisziplin	100
1. Allgemeines	100

2. Disziplinierungsinstrumente	100
3. Verbot des Berichtens	101
<b>4. Kapitel: Verwaltungsverfahren</b>	<b>103</b>
I. Vorbemerkungen	103
II. Vorrang der Verfügung	103
1. Grundsatz	103
2. Ausnahmen	104
III. Die Verfügung	104
1. Allgemeines	104
2. Materieller Verfügungsbegriff	105
3. Formeller Verfügungsbegriff	110
4. Arten von Verfügungen	114
IV. Einsprache	115
1. Allgemeines	115
2. Die Einsprache mit Rechtsmittelfunktion	115
V. Wiederaufnahme des Verfahrens	117
1. Allgemeines	117
2. Formelle Voraussetzungen der Wiederaufnahme (1. Prüfungsschritt)	121
3. Materielle Voraussetzungen der Wiederaufnahme (2. Prüfungsschritt)	125
4. Abgrenzung: «Neues Gesuch» – «Gesuch um Wiederaufnahme bzw. Anpassung»	128
VI. Berichtigung	128
<b>5. Kapitel: Anfechtungsobjekt, Streitgegenstand, Rügeprinzip</b>	<b>131</b>
I. Vorbemerkungen	131
II. Anfechtungsobjekt	131
1. Verfügung	131
2. Kategorien von Verfügungen (Überblick)	132
3. Besondere Anfechtungsobjekte	138
III. Streitgegenstand	142
1. Streitgegenstand und Anfechtungsobjekt	142
2. Bestimmung des Streitgegenstands	143

IV.	Rügeprinzip	145
	1. Zweck und Funktion	145
	2. Wirkung	145
<b>6.</b>	<b>Kapitel: Verwaltungsinternes Beschwerdeverfahren</b>	<b>147</b>
I.	Vorbemerkungen	147
II.	Zuständigkeiten	148
	1. Allgemeines	148
	2. Erstinstanzliche Zuständigkeiten	148
	3. Zweitinstanzliche Zuständigkeit	152
III.	Beschwerdebefugnis (Legitimation)	157
	1. Allgemeines	157
	2. Legitimation aufgrund eines schutzwürdigen Interesses	158
	3. Legitimation aufgrund gesetzlicher Vorschrift	163
	4. Gegenstandslosigkeit als Folge des Wegfalls des Rechtsschutzinteresses	165
IV.	Kognition	165
	1. Allgemeines	165
	2. Volle Kognition	165
	3. Zurückhaltung	166
	4. Die einzelnen Rügegründe	167
	5. Zulässige Rügen gegen Vollstreckungsverfügungen	171
V.	Form und Frist	171
VI.	Aufschiebende Wirkung	172
	1. Allgemeines	172
	2. Wirkung	172
	3. Gesetzgeberischer Grundentscheid	174
VII.	Neue Verfügung	176
	1. Selbstkorrektur durch die Vorinstanz	176
	2. Abgrenzung zum Wiederaufnahmeverfahren	176
VIII.	Entscheid der Rechtsmittelinstanz	177
	1. Allgemeines	177
	2. Prozessentscheide	177
	3. Sachentscheide	178

<b>7. Kapitel: Verwaltungsexternes Beschwerdeverfahren</b>	181
I. Vorbemerkungen	181
II. Das Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht	181
1. Allgemeines	181
2. Die Zuständigkeitsordnung	182
3. Legitimation	195
4. Kognition	195
5. Form und Frist	198
6. Aufschiebende Wirkung	199
7. Instruktion	200
8. Entscheid des Verwaltungsgerichts	201
III. Verfahren vor anderen verwaltungsunabhängigen Justizbehörden	203
<b>8. Kapitel: Gemeindebeschwerdeverfahren</b>	205
I. Vorbemerkungen	205
II. Anfechtungsobjekte der Gemeindebeschwerde	206
1. Abgrenzung zur Verwaltungsbeschwerde	206
2. Verfügungen und Beschlüsse in Wahl- und Abstimmungssachen	206
3. Kommunale Beschlüsse im Allgemeinen	207
4. Kommunale Erlasse	208
III. Zuständigkeiten	208
1. Erstinstanzliche Zuständigkeit	208
2. Zweitinstanzliche Zuständigkeit	209
IV. Legitimation	210
1. Legitimation vor erster Instanz	210
2. Legitimation vor zweiter Instanz	211
V. Kognition	212
VI. Fristen	212
1. Allgemeines	212
2. Fristendauer	213
3. Fristenlauf	213
VII. Rügepflicht	214
VIII. Weitere verfahrensrechtliche Besonderheiten	215

*Inhalt*

1. Aufschiebende Wirkung	215
2. Entscheid	215
3. Relative Subsidiarität und «endgültige Zuständigkeit»	215
<b>9. Kapitel: Klageverfahren</b>	<b>217</b>
I. Vorbemerkungen	217
II. Anwendungsbereich	218
III. Zuständigkeiten	218
1. Allgemeines	218
2. Klagen vor dem Verwaltungsgericht	218
3. Klagen vor dem Regierungsstatthalteramt	222
4. Klagen vor anderen verwaltungsunabhängigen Justizbehörden	225
IV. Besondere Verfahrensvorschriften	226
1. Subsidiarität	226
2. Streitgegenstand, Klagebegehren	226
3. Prozessvoraussetzungen, Rechtshängigkeit	226
4. Widerklage	227
5. Instruktionsverfahren	227
6. Kognition	228
7. Urteil	229
V. Appellation	229
1. Allgemeines	229
2. Prozessuale Eigenheiten	229
3. Urteilsdispositiv	230
<b>10. Kapitel: Ausserordentliche Rechtsmittel und Rechtsbehelfe</b>	<b>233</b>
I. Vorbemerkungen	233
II. Revision	233
1. Allgemeines	233
2. Zuständigkeit	234
3. Behandlung des Revisionsgesuchs	234
4. Rechtsmittel im Revisionsverfahren	237
III. Erläuterung und Berichtigung	238
1. Funktion und Zweck	238



*Inhalt*

2. Prozessrechtliche Eigenheiten	238
IV. Aufsichtsrechtliche Anzeige	240
1. Allgemeines	240
2. Zuständigkeit	241
3. Behandlung einer aufsichtsrechtlichen Anzeige	242
<b>11. Kapitel: Prozesskosten</b>	<b>245</b>
I. Vorbemerkungen	245
II. Verfahrenskosten	245
1. Grundsatz der Gebührenpflicht	245
2. Gebührenbemessung im Allgemeinen	245
3. Gebührenbemessung in Sonderfällen	246
4. Gebührenfreiheit	247
III. Parteikosten	247
1. Begriff	247
2. Ersatz der Parteikosten	248
3. Bemessung	248
IV. Kostenverlegung	250
1. Grundregeln	250
2. Sonderregeln für die Verfahrenskostenverlegung	252
3. Sonderregeln für die Parteikostenverlegung	254
4. Kostenverlegung bei Parteienmehrheit	256
5. Kostenverlegung bei Kassation von Amtes wegen	256
V. Kostenvorschuss und Kostensicherstellung	257
1. Kostenvorschusspflicht	257
2. Kostenvorschuss für beantragte Beweismassnahmen	257
3. Kostensicherstellung	258
VI. Unentgeltliche Prozessführung	259
1. Geltungsbereich	259
2. Umfang	259
3. Voraussetzungen	260
4. Entzug	263
5. Verfahren und Rechtsmittel	263
6. Entschädigung der amtlich beigeordneten Rechtsvertretung	264
7. Kostenbezug und Nachzahlung	265

<b>12. Kapitel: Vollstreckung</b>	269
I. Vorbemerkungen	269
II. Exekutorische Massnahmen	269
1. Allgemeines	269
2. Schuldbetreibung	269
3. Ersatzvornahme	270
4. Unmittelbarer Zwang	271
III. Repressive Massnahmen	272
IV. Voraussetzungen der Vollstreckung	272
1. Formelle Rechtskraft	272
2. Zuständigkeit	273
V. Vollstreckungsverfahren	273
1. Allgemeines	273
2. Mahnung und Androhung der Zwangsvollstreckung	273
3. Mitteilung der Vollstreckungsmodalitäten	274
4. Durchführung der Vollstreckung	275
VI. Rechtsschutz	275
1. Vollstreckungsverfügung	275
2. Verfügung betreffend die Kosten einer Ersatzvornahme	276
<b>Anhang: Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG)</b>	277
Stichwortverzeichnis	329